

総合社会福祉研究

第15号 目次

特集 公私における社会福祉システムのあり方について

社会保障・社会福祉の公的責任について

－社会保障・社会福祉の「構造改革」に寄せて－ 真田 是 2

社会福祉「改革」と福祉労働の変質

－いま、あらためて福祉労働の意味を問う－ 加藤 蘭子 12

介護保険制度と施設運営

廣末 利弥 24

社会福祉事業の規制緩和と企業参入をめぐる

石倉 康次 42

地方分権と福祉事務所の労働

武元 勲 53

民間非営利組織の取り組みについて

中原 均 63

高齢者の施設づくりがめざすところ

－「高齢者の施設づくりをすすめる近畿連絡会」の活動から－ 藤垣 全弘 71

書評

広井良典著『日本の社会保障』（岩波新書）

の論理構造とその実像

大松美樹雄 80

投稿論文

GHQ占領期福祉改革における「公私分離」政策の展開過程

－社会福祉法人・措置制度の創設過程と憲法89条の関連－ 小野 浩 86

介護は社会福祉サービス

保険はその費用支払いシステム

磯野 有秀 97

(資料)

ドイツ連邦共和国 連邦社会扶助法（改定仮訳）

小川 政亮 105

特集 公私における社会福祉システムのあり方について

社会保障・社会福祉の公的責任について

—社会保障・社会福祉の「構造改革」に寄せて—

真田 是

はじめに

1970年代以降の国際的な福祉国家批判の政策とイデオロギーの跳梁は、社会保障・社会福祉をめぐるさまざまな論点を持ち出してきた。この潮流を受けて、わが国では、1990年代半ば以降、社会保障・社会福祉における公的責任が理論・政策を通じて重要な論点になってきた。

社会保障・社会福祉の歩みからすれば、公的責任が、政策面だけではなく理論としてもイシューの一つになるということは理解しがたいことである。社会保障・社会福祉の歴史は、公的責任の不在から承認へ、さらに現実の政策での公的責任の拡充の歴史であったと大まかにみることができるからである。したがって、大戦時のような状況で公的責任が後退したりということはあっても、これは現実的な条件によるものであって理論的に公的責任論が後退したというものではない。

こうした流れに置いてみると、今日のわが国の状況は異様である。そこで、いま社会保障・社会福祉の公的責任を論ずるについては、まず、公的責任が理論上のイシューになっているのはなぜかを検討することから入るのがテーマへの接近の早道になるように思う。

このことを、予め私なりに整理してお

くと、異様な状況を作るいくつかのサブ・イシューともいうべきものが提起されてきたように思う。ここでは、以下導入として「豊かさ論」、「対象拡大論」、「ニーズ論」を取り上げる。この三つは、いずれも公私分担論の支柱にされているもので、社会保障・社会福祉における公的責任をあらためて論議しなおさなくてはならないとする論拠にされているものである。

三つのサブ・イシュー

公的責任のイシューがサブ・イシューを伴っていることに関わって配慮すべきことがある。サブ・イシューを伴うことによって、社会保障・社会福祉の原則は公的責任であったということを論証するだけではことが終わらない仕組みにされている。これまでは仮にそうであったとしても、「豊かさ論」「対象拡大論」「ニーズ論」はあらたに出現した事態なので、これまでの原則の論証の射程外にある事態だということになるからである。こういう点も取り込んで以下三つのイシューをスケッチする。

「豊かさ論」は、高度経済成長「成功」の讃歌の一環として生成し、政府統計による実質賃金・実質家計費の戦前水準回復と追い越しや消費水準の急上昇などで流布さ

れてきた(1)。勤労者世帯の所得と家計支出の平均値や、五分位階級・十分位階級別の数値が改善されてきたことは確かである。しかし、このことは、貧困問題が改善されたとか、国民の中での貧困・低所得層がなくなったとか縮小したとかということとイコールではない。とりわけ、社会保障・社会福祉にとって大事なことは、国民生活の一般的・平均的動向とともに貧困・低所得層の実態と動向である。

統計指標で一般的・平均的に国民生活が改善されていても、所得や生活水準で格差の拡大が進行する場合は下方分解を伴っているので、貧困・低所得層の縮小とはならず、増大する場合がいくらでもある。「豊かさ論」を生み出し土台を築いた高度経済成長の時期は、実際労働者階級内部の各種の格差(労・職、男・女、年齢、本・臨時工など)を最終的には拡大したし、第一次―第二次―第三次産業間格差や斜陽―陽の当たる産業間の格差、地域間格差などを拡大した(2)。

その上に、高度経済成長の時期には、消費水準の向上した階層でも、生活水準を保つための無理によってさまざまな生活破綻・生活崩壊が進行していることが注目されるようになった。時間外労働・二重就業などの過重な労働、多就業・一家総働き、ローンの重圧、家計構造の歪みなどであり、これらは健康を蝕むものであるとともに、精神や社会関係などおも損ない、今日発達した資本主義国を悩ましている深刻な社会病理の背景になっているものでもある。低消費として表れる貧困とは違うが、無理と緊張によって生活破綻・生活崩壊を進行させ人間の再生産を乱すこのような生活実態はやはり貧困であり、新しい貧困と呼ぶにふさわしい(3)。新しい貧困を含めると、「豊かさ」を実現したとされている高度経済成長によって、貧困が改善・縮小したとは言えず、むしろ新しい展開をみせたとい

うのが事実合っている。

「豊かさ論」が公的責任論のサブ・イシューになるのは、社会保障・社会福祉が貧困・低所得層対策ではなくなってきたということに関わっている。貧困・低所得層は自助力を欠いているので対策は公的責任によらざるをえない。しかし、豊かになったということはいろいろな問題への対応力を備えたということであり、対策もみずからの負担で行うことができるようになったので、社会保障・社会福祉はすべて公的責任でということが妥当しくなり、今後は公私分担でいくべきだという主張に繋がる面をもっている。社会保障・社会福祉における公的責任がイシュー化される文脈である。

「対象拡大論」は「豊かさ論」とオーバーラップしながら、社会保障・社会福祉の対象の階級・階層的な限定が消滅したという認識である。

「豊かさ論」とのオーバーラップ関連はつぎのようになる。統計的諸指標や平均値で国民が豊かになったとしても、みてきたように高度経済成長下では貧困・低所得層が縮小したわけではない。むしろ実態は新しい貧困に巻き込まれた層をも含めれば社会保障・社会福祉の役割は大きくなり、公的責任で対応する必要が減ったなどとは言えないことになる。しかし、貧困・低所得層の規模が変わらずまたは拡大したとしても、社会保障・社会福祉が貧困・低所得層への対応に限定されずに対象を拡大してくれば、貧困・低所得層でない階層にも対応するようになる。

政府関係の文書は、とりわけ1990年代に入るとこのような論調が目立ってくる。

「21世紀福祉ビジョン」や社会保障制度審議会「'95勧告」などが典型で戦後50年の間に社会保障・社会福祉の対象は国民全体に広げられたとしている。貧困・低所得層が一定の規模で持続しているとしても社会

保障・社会福祉の対応はそこに限定されなくなかったことに注意を喚起しているわけだが、政府関係文書の含意は、この事実が公私分担論の根拠になるということにある。貧困・低所得層については公的責任で対応するにしても、その他の社会保障・社会福祉の対象になってきた階層は公的責任によらなければやれない階層ではない。それ相応の自助・自己負担ができる。したがって社会保障・社会福祉全体としては公的責任一本ではなく、公私分担によることになる。

このテーマ立てについては次のことが注目される。公私分担論の登場は「対象拡大論」とともにではなかった。90年代以降に熾熱させられるにはしても、すでに70年代の「福祉見直し」で登場している。1975年の財政制度審議会「社会保障に関する報告」は「福祉見直し」を定礎した文書だが、国、地方公共団体、民間団体、各個人の役割分担の原則の確立を求めている。このことが意味するのは、公私分担論が低成長への移行による財政危機論の喧伝とともに登場していたということである。言い換えると、公私分担論は、「豊かさ論」や「対象拡大論」や次にふれる「ニーズ論」を不可欠の論拠にしているものではないということである。当初は財政危機論と結びついて登場したのがその証拠である。

明らかになったことは、公私分担論は「福祉見直し」以来政府によって追求されてきた政策基調であり、社会保障・社会福祉の対象拡大の故のものではない。「対象拡大論」は公私分担論に役立つ論拠として使われたということである。「対象拡大論」は公的責任の見直しを必然化するものではなく利用されたものであって、公的責任の見直しそのものは別の政策上のコンテクストから引き出されたということである(4)。

「ニーズ論」は「豊かさ論」「対象拡大論」を前提にするような形で、貧困・低所得層以外のところでは社会福祉のニーズが

「貨幣的」から「非貨幣的」なものになるとともに多様化したとする。したがって社会福祉サービスも画一的なものでは済まなくなり、供給体制も公的なもので済まず多様な供給体制が必要になる。公的責任の見直しであり、公私分担論への架け橋としての「ニーズ論」である。

「ニーズ論」は社会福祉の対象論のようにみえながら、社会福祉の対象を供給体制の枠で許容されるものに限定し作り替えるもので、かつ対象である社会問題・生活問題をニーズのばらばらな碎片に分解することで、対策とサービスを技術主義化するものである。

社会問題・生活問題をトータルに捉えて対策・対応を作るのではなく、たとえば政府の介護保険にみるように生活要求・医療要求・介護要求がばらばらにされて介護にのみ対応する供給体制と基準が作られる。介護を必要としている個人の生活要求や医療要求は明らかなのに介護の供給体制・対策では無視される。そしてこのようなニーズの碎片化をすれば、ニーズの多様化は当然である。ただこの多様化は供給体制によって作られた多様化である。社会問題・生活問題をニーズの碎片に分解すれば、社会問題・生活問題の共通で普遍的な面が消えるからである。介護保険の政府構想が介護度だけで保険事故を組み立てることによって、社会問題・生活問題を「消滅」させることになり、実施による大混乱が予想されているのは、「ニーズ論」の虚構と役割を示している。

「ニーズ論」による、ニーズの多様化→画一的な供給体制の破綻→公的供給体制の変換→公的責任の見直し、という定式での最終結果に位置づけられていることは、実は最初に定礎されている。普遍的・統一的な供給を「ニーズ論」の碎片化でみえなくするトリックが隠されている。定式の出発点が対象のトータルな把握による普遍的・

統一的な供給を否定しているのだから、いろいろな中間項をちりばめて行き着く先が普遍的・統一的な供給を否定することになるのは当たり前である(5)。

今日の公私分担論と公的責任

今日、社会保障・社会福祉の公的責任が理論上の原則としても見直されるという状況には、いくつかのサブ・テーマがかなり重要な役割を果たしているが、これらのサブ・テーマは公的責任の見直しに誘導する前に貯水池をもっていて、この合流点に当たるのが公私分担論とみることができる。今日の状況をみてみると、サブ・テーマがそれぞれに公的責任の見直しのために威力・影響力を発揮しているが、これらの合流点＝貯水池になっている公私分担論がまた独自に威力・影響力を発揮している。今日の公私分担論の実像にふれておくことが必要である。

社会福祉は、資本主義社会の、とりわけ市場経済原理の貫徹を制限しようとするいろいろな規制の試みの一つとして登場し歴史を重ねてきた。市場経済原理は経済の自動調整・調節の機能を備えているが、人間にとっては自動調整・調節の過程が、たとえば非人間的労働や失業や恐慌にみるように生存・人権を否定してしまう過程を伴っている。経済にとっては秩序のある社会であっても人間にとっては無秩序な社会の面を備えている。

この面への規制・補正は、やがて生存権・人権として要求されるようになり、規制・補正は直接個々の企業活動に加えられるとともに、国家に規制を求める動きが作られるようになっていく。「国家と市民社会」といった近代社会の基礎的なテーマ立てから始まって、厚生経済学の構想やケインズ経済学などを生み出してきた。

このようなテーマ立てに込められていた

ことは、近代市民社会の理念からスタートして自由放任を方針化することから、やがてその現実と直面していく中で市民社会の規制方針を探る方向であった。そしてこの関連での市民社会とは、何よりも市場経済原則がイメージされていたとすることができる。つまり、市場経済に対して加える規制の必要性であり、公的規制を求めるものになっていった。

社会保障・社会福祉における公的責任とは、このようにみえてみると、市場経済原則に生存権・人権保障のために加える必要な規制による分野を作ることが原型であった。この方向は坦々としたものではなく、むしろ遅々とした歩みであったことから、社会福祉の分野は、わずかな公的部分と市民社会が展開する生存権・人権保障の活動とで構成されてきた。この意味では社会福祉の分野は公私混合の分野であった。

近代の中でいわば自生してくるこのような社会福祉の公私混合は、公的責任の未成熟という角度からみれば克服されなければならない状況となる。しかし他方、社会福祉を公的部分のみで構成することには異論もあり、公的部分の肥大によって市民社会が抑制・窒息させられたソ連・東欧の経験も加わって、公私混合を称揚し今日的あり方を追求する方針も根強くある。

公私混合の評価については今後もいろいろな角度からの論議が予想されるが、次の点だけははっきりさせておかなくてはならない。市民社会の抑制・窒息の教訓は、これを社会保障・社会福祉に生かすのであれば、一般的な市場経済の導入・活性化の必要性を指示したこととするわけにはいかない。社会保障・社会福祉は市場経済原則に対する規制・補正を加えて作られた分野だからである。したがって、市民社会活性化の必要性は社会福祉においては市場経済の導入・活性化ではない。市民社会が基盤である民主主義の活性化を社会保障・社会福

祉で進めることであり、権力統制・官僚統制を市民社会の活力で封ずる必要性になる。社会保障・社会福祉の公的責任と対立したり、「あれか、これか」になるようなものではない。

今日喧伝されている「公私分担論」は、「日本型福祉社会」と「市場福祉」を二本柱にした主張と政策方針であり、したがって公的責任を後退させるための主張であり政策方針である⁽⁶⁾。社会福祉の歩みでの公的責任の未成熟が正されていく過程での自然発生的な公私混合の状態とは別物であり、また市民社会の活性化としての公私混合状態とも別物である。

「公私分担論」を社会福祉の公私混合の状態一般を指すもののように錯覚させて賛意・支持を勝ち取ろうとする風潮もある。たとえば、市民・住民のいろいろな社会福祉活動が行われるが、これは公私混合の状態をつくり出す。しかしこのことによって社会福祉における公的責任の後退がもたらされるとは限らない。ところが、「公私分担論」は、公私混合の状態を使って公的責任の後退を主張し・方針化する特異なものである。

さらに「公私分担論」は、「私」または「民」の中に市場経済原則を含めて導入をはかる点でも社会福祉の公私混合の状態と異なるのはもちろん、対立するものでもある。「市場福祉」を導入する「公私分担論」は、公的責任後退を「市場福祉」で補おうとするものなので、社会福祉の非社会福祉化の主張と方針だからである。

公的責任の構造

社会保障・社会福祉における公的責任の構造を考えるについて、社会保障制度審議会の1995年勧告での公的責任の定義および公的責任に関連するいくつかのキーワードについてふれておく。

(1) 構造を考える上での論点

① 「'95勧告」

「勧告」は国民の自助責任が基底にあり自助で「生活維持に困難が生じた場合には、国家が責任をもって対処する」といういわば副次的・二次的な位置づけを公的責任について行っている。そして公私の役割分担を取り上げて公的責任について次のように言う。「社会保障制度を維持・運営する責任」「国民が必要とする社会保障給付が確保されるようにする最終的な責任」、ただし公的部門が直接供給するとは限らず、かつ社会保障の費用負担については「公費負担を主にしつつも、サービスの利用者も相応の負担をしていく」。最近の政府関係の文書や「福祉改革論」などは、社会保障・社会福祉の政策基調の一つに救貧型の克服を多く語ってきた。しかし、自助責任が基底にあってそれではできない場合に国家責任でという公的責任の位置づけは救貧制度のそれである。救貧型を乗り越えた社会保障・社会福祉は国民生活を維持・再生産するシステムに組み込まれていることに特徴がある。救貧型を乗り越えた公的責任とは生活の破綻の時にだけ発動するものではなく、国民生活の維持・再生産についての恒常的責任である。

次に、「勧告」のいう制度の維持・運営や給付確保の最終責任としての公的責任は、直接供給や費用負担の考えと合わせてみると、公的部門の供給責任や公費負担責任ではない。民間も含めた供給体制確保の最終責任だが、供給の確保は必要とする国民の利用を保障する責任とは違う。利用できるかどうかは自助責任にまかされる。いまの国の政策はこうなっている。

公的責任のこのようなすりかえをみると、つぎの点が大事である。公的責任とは、国民の生存権・人権保障の最終責任でなくて

はならない。管理・運営の最終責任にとどまるものではない。

②公営および措置制度

社会保障・社会福祉の公的責任が考え方としてもなかった戦前の日本の天皇制の体制のような場合には、公設・公営は公的責任の考え方を広げ確立するために大きな意味を持ちえたと思われる。実際、天皇制の政府は、公費による場合でも半官半民または民間の団体を作らせて社会事業を行わせていた。公的責任が生ずるのを抑えるためである。公設・公営の社会福祉を求めることは、こうした中では公的責任を育むきっかけになりえたからである。

他方、戦後のように憲法によって社会保障・社会福祉の公的責任が明示されると、公的責任の理念をたてまに終わらせることなく具体化するという次元の課題が主要なものになる。公設・公営は公的責任の具体化の課題にとっても重要なものである。しかし、具体化は公設・公営方式以外にないということにはならない。

戦後の措置制度には、「混乱期の産物」から始まって「憲法89条違反」「利用者の権利・選択権が不明確」などさまざまな批判が寄せられている⁽⁷⁾。これらの批判には、措置制度を論議する大局を見失ったりあえて攪乱させたりするものが多くあるので、措置制度を取り上げる本道、論議するについての大局の把握とは何かについて考えることにふれておく。

措置制度については、社会保障・社会福祉における公的責任をみるのが本道であり大局である。公的責任の理念は前提になっていて、その具体化の次元の課題に対応しているのが措置制度である。したがって、公的責任の具体化の方策として適切で有効なものかどうか論議・検討されるべきことである。措置制度をめぐって社会保障・社会福祉における公的責任の是非やあり方

を論議に上らせることは筋を間違えており攪乱させる取り上げ方である。

措置制度のデメリットを指摘するのはいいが、このデメリットは公的責任の具体化に係わるデメリットであって、公的責任のデメリットではない。この本道・大局をはずれると、措置制度のデメリットから社会保障・社会福祉における公的責任の是非やあり方につなげるという背理を犯すことになる。措置制度のデメリットへの対応は、公的責任の具体化でより有効・適切な方策を提案し改革することであって、公的責任を俎上にのぼす筋はない。

公的責任を俎上にのぼすのに措置制度のデメリットを使うのはペテンと言われても仕方がない。実際、1980年代に世上をにぎわした「福祉改革論」なるものは、たとえば措置制度の官僚主義的あるいは権力的運用の弊害を捉えて、措置制度の廃止と「規制緩和」による「市場福祉」の展開をもくろんだ。公的責任を後退ないし解体するために措置制度のデメリットを使ったものであった。措置制度のデメリットの検討の仕方の本道を踏みはずしてはならない。

③公的責任と社会保険

「公私分担論」が登場・普及させられるのに比例するようにして、政府およびその周辺で社会保障における社会保険の位置づけが高められてきた。たとえば「'95勧告」は、「社会保険は、その保険料の負担が全体として給付に結び付いていることからその負担についての国民の同意を得やすく、また給付がその負担に基づく権利として確定されていることなど、多くの利点をもっているため、今後とも我が国社会保障制度の中核としての位置を占めていかなければならない。したがって、増大する社会保障の財源として社会保険料負担が中心となるのは当然である」として⁽⁸⁾各社会保険の当面する問題と課題を指摘している。

社会保険の重い位置づけは、ここでは社会保障費用の負担を国民にさせやすい方式としてと、負担に基づく権利だからはっきりするという二点によっている。「'95勧告」が言っている「社会保障は、個々人を基底とすると同時に、個々人の社会的連帯によって成立するものであり」(9)という定義に沿ったのが社会保険という位置づけになるが、この定義には憲法25条の国家責任で国民の生存権を保障するという社会保障・社会福祉の定義のどれもが入っていない。あらためて指摘するまでもなく、これは、社会保障・社会福祉の理念を変質させるポイントに社会保険が位置づけられている。社会保険が公的責任後退の方法にされているということである。

また「'95勧告」は、社会保険の民間保険との違いを、強制加入、確実性と実質価値維持、所得再分配に求めているが、いまこの違いが抹消されつつある現実、政府・財界の社会保険の位置づけの誤りがクローズアップされている。

強制加入という特徴は保険料負担などから民間保険には加入できない国民層を参加させることに中心があるのだが、社会保険財政至上の今日の政策から保険料引き上げが相次いだため、無年金者や国民健康保険証不交付のように低所得層を排除する民間保険と同じものにされつつある。確実性と実質価値の維持も年金保険のように国民の将来にわたる信頼を失うような給付にされて民間保険と同じようにみられるようになっている。所得再分配も新自由主義型公平論で、介護保険にみるように保険料を応能負担から応益負担に変えることで再分配効果をなくしている(10)。

社会保険は社会保障・社会福祉財源づくりに係わる方式だが、忘れてならないことは社会保障・社会福祉の方式として国民の生存権を公的に保障する方法だということである。したがって、財源づくりのために

民間保険に近づけるということは社会保障・社会福祉の方法ではなくなることであり、社会保険ではなくなることである。

(2) 公的責任の諸指標

①対象論の比重

社会保障・社会福祉の公的責任が口先だけではなくしっかり根付くには、社会保障・社会福祉の対象についての実態把握に割かれる努力・エネルギーが必要で、一つのバロメーターになる。冒頭で検討したように、「豊かさ論」「対象拡大論」「ニーズ論」などは、ともに社会保障・社会福祉の対象の実質上の解体を主張しているものであり、社会保障・社会福祉における対象の比重を著しく縮小させてきた。

また、社会福祉系の高等教育においても、社会問題・生活問題の位置づけが後退し、社会福祉士・介護福祉士の資格の発足を契機にこの方向は加速してきた。

社会保障・社会福祉の対象論後退のこのような動向に平行に、公的責任の「公私分担論」への移行が進展してきた。これは偶然ではない。社会保障・社会福祉の対象を分析・研究することから公的責任の根拠の一つが得られるからである。公的責任は、この世の不幸の社会的性格が明らかになることによって社会的責任論が引き出され、自己責任論に対抗し克服するところに根拠の一つがある。社会的責任論が生存権保障の基盤である。社会問題・生活問題を実証的・理論的に解明することが重視されなくては、公的責任は本当には根付かない。

②ナショナル・ミニマム

社会保障・社会福祉の対象が軽視され解体されると、最低限度の生活を一律に普遍的に保障することは社会保障・社会福祉の重要課題ではなくなり、多様なニーズに多様に対応することが中心課題とされること

になる。普遍的な保障線が重要でなくなれば、公的責任による最低保障よりも多様な供給主体によるサービスの提供が中心になってくる。ナショナル・ミニマムの消滅と公的責任の後退は連結している。

最近の政府とその周辺の政策および論調には、ナショナル・ミニマムをめぐるものがみられないのが一つの特徴になっている。ナショナル・ミニマムは公的責任の指標としてみていくべきものである⁽¹¹⁾。しかし、これについてはさらに、ナショナル・ミニマムは社会保障・社会福祉の救貧性を象徴するもののような論調もある。

ナショナル・ミニマムは最低保障を内容としているが、保障線は救貧的な低さでなければならないということは要件などではない。したがって、ナショナル・ミニマムが救貧的であるとすれば、現実の政策結果としてあることであって、ナショナル・ミニマムによるのではない。ナショナル・ミニマムの水準は、権利思想の前進と運動の力量の前進(いずれも民主主義の前進)による可動的なものである。救貧水準に固定されているといったものではない。

ナショナル・ミニマムの抹消は、生存権の現実的な抹消であり、したがって公的責任の抹消に至るものである。

③生活の社会化

ナショナル・ミニマムの救貧性を克服するのは民主主義の前進だが、この主体的な契機とともに客観的な社会過程も影響する。

生活をさまざまな社会的支援制度で支えていく度合いの進展は、人間の社会生活を書いてきた法則である。生活の社会化と呼んできたものである。問題は社会的支援を市場経済にまかせていくかどうかである。市場経済にまかせれば低所得層が社会的支援から排除されるという背理に陥ることから、公的責任による生活の社会化の進展が要求されてきた⁽¹²⁾。

しかも公的責任による生活の社会化には次のような根拠もある。社会問題・生活問題に係わって発生する社会的責任は、政府文書が言うような一般的な社会的連帯の論拠になることではない。社会的分業による協力・協同によって生み出された共同の富を専有する仕組みになっている資本の責任として実体化されるのが社会的責任であり、富を専有するプロセスである資本蓄積が社会問題・生活問題をひとつひとつに押しつけるものであることと並んで資本の責任ははっきりされてきた。国民生活に広く関わりを持つ生活の社会的支援を、市場経済にまかせずに推進するという主張が大事であり、社会保障・社会福祉の公的責任に直結する。

なお市場経済にまかすことができないもう一つの重要な点は、市場経済ではニーズを儲けの効率が良いようにばらばらにして対応するので、生活問題にトータルな視点から対応することができない。公的責任に求められることは、トータルな視点からの対応であり、この有無が公的責任の存否を示すものと言える⁽¹³⁾。

公的責任による生活の社会化の推進は、ナショナル・ミニマムの救貧性を克服するものでもあり重視すべきである。

④公的機関の強制力の行使

生活の社会化に係わっては資本の責任が社会的責任の内容であることが明らかになるが、これが公的責任に直結するについてはなお埋めなくてはならない空白がある。

資本の責任が公的責任に転化するのには、国や自治体が公共的でかつ権力機関であることによる。社会保障・社会福祉に直接関わるところで言うと、徴税のシステムと財政支出と行政活動の方針を、多くの国民を犠牲にして資本のために立て進めることもできるし、資本の責任と負担で国民の生存権保障のために立て進めることもできる。資本という姿を取っている社会の共同の富

を使って国民の生存権保障のために行財政を機能させる。そのためには資本にそうさせる権力としての強制力が有効である。つまり資本の責任を実行させる責任が公的責任になる。

言い換えると行財政における「福祉優先」が追求されていなくては社会保障・社会福祉における公的責任は言えないということであり、資本の責任を果たさせようとする方針がなければ公的責任をみることはできないということである。

国および自治体の行財政に係わって最後に付け加えておきたいことがある。

社会の進展によって社会保障・社会福祉における働く国民の負担がなくなっていくことは予測できる。しかし当面は国民の負担は存続する。この費用負担には応能負担と応益負担とがある。社会保障・社会福祉で応能負担が求められてきたのは、低所得層も組み込みかつ再分配効果を追求するからである。したがって応能負担には負担免除が内蔵されている。

これに対して応益負担はサービスの質量に応じた負担を求めるものなので、市場経済原理に立っている。したがって公的保障の領域においても、応益負担は負担免除を大きく制限し無くそうとする指向をもっている。介護保険の保険料と利用料は応益負担であって、これを変形させたものだから負担免除を無くそうとするものになっている。

費用負担における応益負担は公的責任の不在に通じていくものであることをはっきりさせる必要がある。

(さなだなおし・山口県立大学教授)

〈注〉

(1) 政府の発表では、実質賃金の戦前水準回復が1952年、実質家計費の回復が1954年とされ、これらを踏まえて1955年の『経済白書』は戦後は終わったとした。

(2) 真田是『社会問題の変容』I 社会問題の現局面

4 高度成長と社会問題(法律文化社1992年)参照。

(3) 同 II 何がどう変わったか 2 貧困問題

(4) 社会保障・社会福祉の対象の拡大の事実認識が「公私分担論」を産み落とした母体ではないことは次の経緯にも示されている。財政制度審議会「社会保障に関する報告」が社会保障において公的な部分の責任範囲はどこまでか、民間の部分はどこまでかの基準を明らかにすることを求めていたが、これを受けて全国社会福祉協議会が翌年の1976年にナショナル・ミニマムとそれ以上という基準の試案を発表し(「これからの社会福祉一低成長下におけるそのあり方」)1977年の「『都市型特別養護老人ホームの整備のあり方に関する研究』や1979年の「民間社会福祉事業のあり方に関する研究委員会報告」も財政審が突きつけた課題を意識した見解を出している。社会保障・社会福祉の外部での政策論議と方針が「公私分担論」を社会保障・社会福祉に持ち込んだことは明らかである。

(5) 真田是「社会福祉の対象と供給体制」(『総合社会福祉研究』11号)の注(2)(3)で「ニーズ論」がニーズの普遍的・共通的な面を切り捨てたものであることを指摘しておいた。

(6) 政府および周辺の主張と政策での「民間活力」は、ハード面・ハコものを公的に整え、ソフト面を民間や地域福祉にというのとも違う。「新経済社会7か年計画」(1979年)が言っているのは「日本型福祉社会」と「市場福祉」の二本柱なのだから、「民間活力」はいずれも「自助」・「自前」の別名であり、「公私分担」を通り越して「私私分担」を焦点に据えていると言わなくてはならない。

(7) 措置制度批判論への私の見解は『民間社会福祉論』(かもがわ出版1996年)pp.78~88参照。

(8) 社会保障制度審議会「社会保障体制の再構築(勧告)」第2節社会保障を巡る問題 2 社会保障の財源

(9) 同 序

(10) 介護保険の保険料は所得に応じた格差を作っているので応能負担方式とみられやすい。しかし1号被保険者については基本的には減免措置が認められていない。これは応益負担を原則にしているからであっ